



Resolución 2019R-545-18 del Ararteko, de 26 de marzo de 2019, que recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que deje sin efecto la resolución de extinción y, de manera subsidiaria, recomienda que la fecha a los efectos de computar el año durante el que se produce la imposibilidad de solicitar las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda coincida con la fecha en la que quedó efectivamente interrumpido el abono de la prestación.

Antecedentes

1.- Un ciudadano ha acudido al Ararteko y ha mostrado su desacuerdo con la decisión de Lanbide de extinguir la Renta de Garantía de Ingresos (en adelante RGI) y la Prestación Complementaria de Vivienda (en adelante PCV).

Los motivos que constaban en la resolución de extinción de 20 de diciembre de 2017 eran los siguientes: *“Existencia de dos suspensiones por incumplimiento en el período de dos años de vigencia de la prestación (Art. 28.1.e de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social)”*.

El reclamante presentó recurso de reposición con fecha del 23 de febrero de 2018; en el mismo mostraba su desacuerdo tanto con los motivos que generaron la resolución de ambas suspensiones, así como con la fecha de efectos de la extinción.

En este sentido, el reclamante solicitaba que se aclarara la fecha a partir de la cual tuvo efecto la extinción, a fin de poder dilucidar cuándo podía volver a solicitar de nuevo las prestaciones, esto es, si el transcurso de un año debía computarse desde la fecha que consta en la resolución de extinción, o bien desde la fecha en la que Lanbide dejó de abonar sus prestaciones, como consecuencia de la segunda suspensión de la que fue objeto.

2.- A la vista de lo anteriormente expuesto, el Ararteko remitió una petición de colaboración al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. En concreto:



- a) Precepto legal que el reclamante incumplió en la primera de las suspensiones con causa en sobrepasar el periodo comunicado de un viaje fuera de la CAE.
- b) Motivos por los cuales se ha establecido como fecha a efectos de la imposibilidad de volver a solicitar la RGI y PCV, una fecha posterior a la fecha en la que se le interrumpió el abono de la prestación.
- c) La opinión que le merecen las consideraciones formuladas por el Ararteko
- d) Cualquier información de interés con relación a los hechos anteriores.

De igual modo, el Ararteko trasladó al departamento una serie de consideraciones previas relativas a la opinión de la institución con relación a la obligación de comunicar las salidas fuera de la CAE y a la fecha de efectos de las extinciones de prestaciones, que para no resultar reiterativo se expondrán con posterioridad.

3.- El escrito del director general de Lanbide dirigido al Ararteko ha aclarado tan solo los motivos que generaron la segunda suspensión, así como una explicación sobre la necesidad de comunicar cambios de dirección aun cuando no se es receptor de prestaciones. Concretamente:

*“La primera suspensión se produce el 18/11/2016 en Igorre y la segunda el 18/07/2017 ya en Erandio. Con relación a este expediente por tanto en esta **oficina solo podemos dar cuenta de la segunda suspensión, que es la que aquí se realizó.** Efectivamente como recoge su escrito, fue por no asistir a la cita con orientación; en las alegaciones solo dice que no ha recibido la carta, nada más. Ni que asistía a ningún curso, ni que tuviera problemas con la propietaria del domicilio donde residía.*

*Por otra parte, **una vez que Correos nos certifica que la carta ha sido notificada en el domicilio, nosotros tenemos que dar la notificación por efectuada.** Muchas personas vienen a decir que no les han dado la carta, que Correos no se la ha entregado, que les roban la carta de los buzones, etc.”*

4.- Constatado que Lanbide no había remitido una explicación sobre la primera suspensión, que data del 23 de noviembre de 2016 y que según la información que se traslada al Ararteko en el informe arriba referido debió de ser dictada por una oficina distinta a la que ha emitido este informe, la institución de nuevo se dirigió a la administración con el fin de recaudar esta información.



En respuesta, se ha recibido recientemente el informe del director general de Lanbide, que dice así:

“En relación con el primer procedimiento de suspensión, el motivo fue el siguiente: ‘Por salida fuera de la Comunidad Autónoma de Euskadi por un periodo superior al de derecho a cobro de la RGI. Período con derecho a cobro, del 5 de septiembre de 2016 al 19 de septiembre de 2016. No ha regresado en la fecha comunicada: 20 de septiembre de 2016.’

En esta suspensión, el recurrente alegaba que al final tuvo que cambiar las fechas de viaje del 11 al 28 de septiembre, estando al final 18 días fuera de la CAE. El recurrente ya había comunicado a la oficina de Lanbide correspondiente que regresaría del viaje el día 20 de septiembre, incumpliendo así lo pactado con la oficina por volver el 28 de septiembre.

Por otro lado, de acuerdo a la instrucción 2014-6 del 18 julio de 2014, el titular que deba estar disponible para el empleo solo tendrá 15 días de salida fuera de la CAE manteniendo el cobro de la prestación. Estando así las cosas, el recurrente alegó que pasó fuera de la CAE 18 días, incumpliendo de nuevo en un mismo hecho, estando por tanto correctamente realizada esta primera suspensión”.

De igual forma, ante la falta de respuesta al punto b) de la petición de información, es decir, una justificación de los *“Motivos por los cuales se ha establecido como fecha a efectos de la imposibilidad de volver a solicitar la RGI y PCV, una fecha posterior a la fecha en la que se le interrumpió el abono de la prestación”*, el Ararteko insistió en que se respondiera a esta cuestión.

La contestación ha sido la siguiente:

“En cuanto a la aclaración de la fecha de efectos de la resolución de extinción, cabe mencionar que tanto el artículo 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, como el artículo 50.2 del Decreto 147/2010, del 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos, exponen que el periodo de un año se empezará a contar desde la fecha de extinción, estando la fecha de extinción ajustada a Derecho.”



5.- Entendiendo, por tanto, que se disponen de los hechos y fundamentos de derecho necesarios, se emiten las siguientes:

Consideraciones

1.- Lanbide ha resuelto acordar la extinción de las prestaciones del beneficiario porque entiende que ha incurrido en el supuesto previsto en el artículo 28, sobre causas de extinción del derecho, de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que, en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, dice así: *“e) Existencia de dos suspensiones por incumplimiento en el periodo de los dos años de vigencia de la prestación.”*

2.- La primera suspensión se debió a que el reclamante incumplió las fechas en las que había comunicado que permanecería fuera de la CAE.

A este respecto, cabe decir que el Ararteko ha reiterado en diferentes ocasiones que la normativa que regula las prestaciones sociales no contempla obligación alguna relativa a comunicar las salidas y entradas en la CAE.

La institución ha analizado esta cuestión en el Informe diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por Lanbide, 2017¹. Concretamente, el Ararteko llamó la atención sobre el hecho de que Lanbide estuviera exigiendo el cumplimiento de una obligación cuando el legislador no había incluido tal exigencia en la normativa que regula el derecho subjetivo.

Como se ha podido constatar en el presente caso, su aplicación ha trascendido de una relación meramente interna para resultar de aplicación como elemento normativo cuya validez resulta cuanto menos discutible.

La visión del Ararteko, consistente en entender que no es acorde a Derecho subsumir esta exigencia en las obligaciones o bien de mantener la residencia

¹ **Ararteko**. Informe diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por Lanbide, 2017. punto 5.3.2. p. 75 y 137 [Accesible en línea]:

http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4199_3.pdf



efectiva en la CAE o bien en estar disponible para el empleo, es coincidente con varios pronunciamientos de los juzgados de lo contencioso-administrativo.

Así, cabe señalar el contenido del fundamento jurídico segundo de la sentencia 44/2015, de 4 de marzo, del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz, por la que se estima un recurso contencioso-administrativo contra una resolución de suspensión de RGI por no comunicar salidas fuera de la CAE, que concluye lo que sigue en relación con la falta de notificación ante Lanbide de estas salidas: *"(...) no estamos ante incumplimiento de obligación alguna conforme al artículo 12, citado por la administración en la actuación impugnada, sin concretar la específica obligación incumplida y sin que el hecho referido pueda subsumirse dentro de la obligación contemplada en el citado precepto de comunicar cualquier cambio relativo al domicilio de residencia habitual de la persona titular, que es claro que no se ha modificado en el caso que nos ocupa"*.

El Ararteko entiende que Lanbide tampoco puede considerar que el hecho de no comunicar una salida fuera de la CAE haya que vincularlo, en última instancia, con la obligación de mantenerse disponible para el empleo, pues el contenido de esta disponibilidad está claramente definido y no contempla la obligación de notificar salidas.

Esta posición fue ya analizada en la sentencia 156/2016, de 11 de julio, del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de Vitoria-Gasteiz. Concretamente, por su interés y relevancia se transcribe el contenido del fundamento jurídico cuarto:

"Tal y como se desprende del expediente administrativo, con fecha 22/09/2015, XXX formula solicitud de renovación de RGI, aduciendo la administración demandada que no comunicó la salida efectuada entre 01/06/2015 y 02/07/2015 fuera de la CAPV. La parte recurrente no contraviene el expresado fundamento fáctico, y así se corrobora en el folio 8 del e.a. del examen de su pasaporte.

Siendo éste el motivo sobre el que la administración demandada sustenta su resolución de no renovación hemos de concluir que no se comparte el juicio alcanzado por la misma, no sin antes expresar la insuficiente motivación de la resolución impugnada, en la que no se conecta normativamente el incumplimiento al parecer detectado con la concreta prescripción que habría sido inobservada por la actora, siendo el acto del juicio, el primer momento en el que la asistencia



letrada de la administración demandada permite una concreta identificación de la normativa que a juicio de Lanbide ha sido vulnerada. Resultando incontrovertido que la parte actora ha efectuado la salida fuera de la CAPV a la que se hace referencia, hemos de concluir que nada más que una salida puntual constituye el hecho acreditado, sin que del mismo quepa inferir una modificación sobrevenida de las circunstancias sobre las que se sustenta la concesión de la prestación, ni en modo alguno, que la actora haya cambiado su lugar de residencia efectiva, ni que ésta no se hubiera encontrado disponible para el empleo. Del examen de las cuentas presentadas no se deduce con la exigible claridad a efectos de sustentar la decisión hoy combatida que la actora hubiera destinado el importe de la RGI a finalidad distinta que la de satisfacer sus necesidades básicas. No habiendo sido por tanto acreditado el incumplimiento de las obligaciones sobre la que se residencia la decisión administrativa, procede la íntegra estimación del recurso contencioso administrativo".

Además, esta sentencia menciona un pronunciamiento judicial previo, concretamente la sentencia nº 2001/2015, de 30 de septiembre, que sirve de base para su argumentación jurídica. En este sentido, se señala que:

"No encontramos en la legislación autonómica citada motivos o justificación para la retirada de la prestación subvencional por la ausencia de la CAPV de cinco días, pues no contempla la legislación estatal ni autonómica que ante tal ausencia se le deba retirar la prestación. (...)

Es la concreta regulación de las ayudas la que nos impide negar o retirar a quien se haya ausentado de la CAPV cinco días, por mucho que tenga que estar a disposición de Lanbide por posibles ofertas de empleo, manteniendo el empadronamiento y la residencia habitual, razón por la que, no podemos aceptar la retirada de la ayuda social, y debemos estimar el recurso".

En el caso que nos ocupa, el promotor de la queja informaba al Ararteko de que, aunque él comunicó que la salida se produciría del 5 al 19 del mismo mes, finalmente, decidió modificar las fechas porque el precio del trayecto era más económico; por ello se mantuvo fuera entre los días 11 al 28 de septiembre.

A pesar de ello, como ya se viene reiterando en numerosas ocasiones, la normativa que regula este derecho subjetivo no establece en ninguno de sus artículos que sea necesaria la comunicación previa para poderse desplazar fuera de la comunidad;



por su parte, tampoco se regula la duración de la salida. Consecuentemente, a juicio del Ararteko, la suspensión de la prestación de RGI/PCV por haber viajado en fechas distintas a las comunicadas y haberse ausentado durante tres días más de las que inicialmente comunicó no tiene sustento normativo suficiente.

El reclamante ha justificado el motivo por el que cambió las fechas que no fue otro que el económico, justificación razonable al corresponder las fechas del viaje al mismo periodo.

Además, téngase en cuenta que, como ha ocurrido en este caso, el haber sido objeto de otra suspensión en el periodo de vigencia del derecho a la prestación conlleva la imposibilidad de solicitar la misma durante un año.

En consecuencia, el Ararteko reitera de nuevo la importancia del cumplimiento del principio de proporcionalidad previsto en el art. 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre: *“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivo o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”*.

3.- La segunda suspensión, con fecha de resolución del 23 de septiembre de 2017, acordó el mantenimiento de la suspensión temporal de la RGI y la PCV del promotor de la queja, en base a: *“No comparecer ante la administración ni colaborar con la misma cuando sea requerida para ello por cualquiera de los organismos competentes en materia de inclusión social”*.

El informe del director general de Lanbide explicaba que la inasistencia a una cita con la orientadora laboral supone un incumplimiento de obligaciones y que el único motivo esgrimido por el reclamante para justificar su falta de asistencia a la cita fue que no había recibido el trámite de audiencia emitido por el organismo autónomo de empleo a efectos de dar el aviso.

El interesado, en este sentido, manifestaba en su escrito de queja que la persona a quien se le notificó la mencionada comunicación, fue la persona con la que



compartía la vivienda, con quien no tenía buena relación por lo que no le había hecho entrega de la carta.

La normativa prevé entre las obligaciones inherentes a la titularidad de la RGI; concretamente, en el artículo 19. i) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, se incluye la siguiente: *“i) Comparecer ante la Administración y colaborar con la misma cuando sea requerida para ello, sin perjuicio, en su caso, de las especificidades que se hayan previsto en el convenio de inclusión.”*

A juicio de esta institución, tras el análisis de la documentación aportada por el interesado junto con su escrito de queja, así como una vez cotejada esta información con los datos proporcionados por la administración competente, no ha quedado lo suficientemente acreditado que hayan existido causas justificadas para la no asistencia del titular de prestaciones a la cita con la orientadora laboral.

4.- Por último, como se señalaba con anterioridad, en el caso que nos ocupa la extinción de la RGI viene aparejada con la imposibilidad de volver a solicitar su reconocimiento por un periodo de un año a contar de la fecha de extinción, de conformidad con el art. 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre.

La normativa señala, exactamente que: *“Si se extinguiera la prestación por causas asociadas al incumplimiento de obligaciones o a la comisión de infracciones, la persona titular no tendrá la posibilidad de volver a solicitar la renta de garantía de ingresos, en cualquiera de sus modalidades, por un periodo de un año a contar de la fecha de extinción. La misma consecuencia se derivará de una extinción asociada a los supuestos de suspensión contemplados en los apartados 1.d) y 1.e) del presente artículo.*

El documento de criterios de Lanbide² también es tajante cuando señala en el apartado 8.4, que: *“El año de penalización empieza a contar desde la fecha de resolución de la extinción”*.

No obstante, ante la constatación de que no en pocas ocasiones transcurren varios meses desde la resolución de la segunda suspensión y la incoación del

² Consultado a fecha del 26 de febrero de 2018:

http://www.lanbide.euskadi.eus/contenidos/informacion/rgi_criterios/es_def/adjuntos/Criterios_RGI_mayo_2017.pdf



procedimiento de extinción, esta institución ha venido adelantando algunas consideraciones sobre la forma de computar estos meses de sanción.

En este sentido, el Ararteko ha tenido ocasión de pronunciarse en el *Informe-Diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por Lanbide*, de 2017; en aquella ocasión se hizo hincapié en la importancia de clarificar la fecha en la que se acuerda la extinción de los supuestos previstos en el art. 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, es decir, de especificar cuándo se inicia el cómputo del año durante el que no cabe solicitar la prestación de RGI.

Específicamente, se decía que: ***“Esta fecha debería coincidir con el mes en el que se deja de abonar la prestación ya que, si con antelación se ha acordado la suspensión de la prestación y la interrupción del abono de la prestación, la imposibilidad de solicitar de nuevo la prestación se prolongaría por más tiempo que el previsto en el mencionado art. 28.3 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre.”***

Ciertamente, en el supuesto de la extinción con causa en dos suspensiones en el plazo de 2 años de vigencia de la prestación, el tiempo transcurrido entre la segunda resolución y la incoación del procedimiento de extinción suele ser variable; en algunos casos, como el aquí analizado, han llegado a pasar hasta 3 meses desde una fecha a la otra -compruébese que la resolución de la segunda suspensión es del 23 de septiembre de 2017 y la resolución de extinción es del 20 de diciembre-. Se genera, por ende, un período de tiempo transitorio, e insistimos, cuya duración siempre es incierta y queda en manos de la administración que es quien decide cuando inicia el procedimiento de extinción, periodo en el que la persona titular de prestaciones no tiene ingresos, pero que, sin embargo, no se tiene en cuenta para el cómputo de los 12 meses sin poder solicitar la RGI de nuevo.

Es de interés referirse, en este caso por analogía, al artículo 45 del Decreto 147/2010 sobre la duración de la suspensión; en efecto, este precepto, tras la reforma introducida por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, en su artículo 26.2 establece que el período máximo de suspensión de las prestaciones del sistema vasco de protección social será de 12 meses: ***“1.- La suspensión se mantendrá mientras persistan las circunstancias que hubieran dado lugar a la misma, aunque***



en ningún caso por un periodo continuado superior a doce meses, transcurrido el cual el derecho a la prestación se extinguirá.(...)".

A la luz de lo anterior, se puede comprobar que la normativa únicamente prevé el plazo de un año de duración de la interrupción del abono de la prestación. No obstante, en los procedimientos en los que se acuerda la extinción del derecho a la RGI/PCV por la existencia de dos suspensiones por incumplimiento en el periodo de los dos años de vigencia de la prestación -art. 28. 1 e) Ley 18/2008-, como ocurre en este expediente, Lanbide está aplicando una duración de la interrupción del abono de la prestación superior, ya que al año previsto en la normativa se ha de añadir el periodo anterior de suspensión del abono de la prestación. La duración de este periodo es incierta. Además tampoco se tiene en cuenta la gravedad de la conducta en la que se ha incurrido, por lo que, en opinión del Ararteko, se vulnera el principio de seguridad jurídica y de proporcionalidad.

Ello deriva en que se den casos como el expuesto, en donde la interrupción del abono de las prestaciones se ha producido de forma efectiva en septiembre de 2017, y la resolución de extinción no se ha emitido hasta diciembre del mismo año, de tal manera que la suspensión real del abono de las prestaciones se prolonga más de un año, en este supuesto durante 16 meses.

El Ararteko ha trasladado en numerosas ocasiones que no cabe este margen de incertidumbre tanto en el mencionado informe-diagnóstico en el que expresamente se proponía: *"16ª que la fecha a los efectos de computar el año durante el que se produce la imposibilidad de solicitar la prestación coincida con la fecha en la que se interrumpe el abono de la prestación"* como en las reuniones mantenidas con Lanbide.

5.- En síntesis, a la vista de lo anteriormente expuesto, esta institución recalca, en primer lugar, que la normativa reguladora de la RGI y la PCV no incluye obligación alguna relativa a la comunicación de las salidas fuera de la CAE, ni tampoco la necesidad de cumplir con una autorización temporal para la realización de cualquier viaje.

Además, con relación a la fecha de inicio del cómputo de los 12 meses de imposibilidad de solicitar de nuevo las prestaciones, esta defensoría mantiene que ese instante debe ser el de la interrupción material del abono de las prestaciones, sobre todo en los supuestos como el expuesto en los que la iniciación tardía del



procedimiento de extinción lleva consigo un aumento de los meses en los que materialmente la UC titular de prestaciones deja de percibir las.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se formula al Departamento de Empleo y Políticas Sociales la siguiente:

Recomendación

El Ararteko recomienda que deje sin efecto la resolución de extinción, por no haber existido dos suspensiones por incumplimiento de obligaciones en el periodo de vigencia del derecho al no haber concurrido causa para acordar la primera suspensión.

Subsidiariamente, reitera la recomendación contenida en el informe-diagnóstico del Ararteko con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de la Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por Lanbide, 2017 *“que la fecha a los efectos de computar el año durante el que se produce la imposibilidad de solicitar la prestación coincida con la fecha en la que se interrumpe el abono de la prestación”*.